

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Грошева И.А.,**

*доцент, к.с.н., зав. Кафедрой  
гуманитарных и естественнонаучных дисциплин,  
АНО ВО «Московский институт  
государственного управления и права», Тюменский филиал  
г. Тюмень, Россия*

**Грошев И.Л.,**

*доцент, к.с.н., профессор кафедры  
Гуманитарных и общенаучных дисциплин,  
Тюменское высшее военно-инженерное командное училище  
имени маршала инженерных войск А.И. Прошлякова  
г. Тюмень, Россия  
[grosh@nextmail.ru](mailto:grosh@nextmail.ru)*

## CIVILIAN CONTROL IN THE THEORY OF ADMINISTRATIVE MANAGEMENT

**Grosheva I.**

*Associate Professor, candidate of sociological Sciences, head of the  
Department of Humanities and natural Sciences, NOU VO «Moscow Institute of  
Public Administration and Law», Tyumen Branch  
Tyumen, Russia*

**Groshev I.**

*Associate Professor, candidate of sociological Sciences,  
Professor of the Department of Humanities and scientific disciplines,  
Tyumen Higher Military Engineering Command School  
named after marshal A.I. Proshlyakov  
Tyumen, Russia  
[grosh@nextmail.ru](mailto:grosh@nextmail.ru)*

## Аннотация

В статье авторы рассматривают возможность применения методологических разработок классической школы административного управления для концептуализации гражданского контроля. Отмечается специфическая особенность процесса управления, которая вкладывает в результирующую часть принимаемых решений, с одной стороны, противоположные мнения субъектов социального контроля, а с другой – необходимость учёта факторов, имеющих латентный характер. В социологии управления задача социального контроля сводится к выявлению социальных отклонений, причин их появления и предложению мероприятий по их устранению. С одной стороны, социальный контроль рассматривается как проверка исполнения управленческих решений, с другой стороны, он представляет собой совокупность экономических, политических и социокультурных (идеологических) методов и процессов, способных обеспечить социальный порядок. В теории управления для осуществления социального контроля имеют значение социальные стандарты и нормативы, идейные ориентиры, что имеет важное значение для организации гражданского контроля.

Опираясь на классические управленческие концепции А. Файоля, П. Друкера, Л. Урвика и др., авторы выявили особенности контроля в управлении, имеющие значение для разработки концепции гражданского контроля. Прежде всего, это условия, которым должны соответствовать контролирующие органы, требования к механизмам контроля, правильное использование механизмов контроля. Особый интерес для концептуализации гражданского контроля представляет теория Дж. Томпсона, предложившего интегративную идею, где контроль представлен как трёхуровневая система: техническая, административная и институциональная. «Моде на социализм», сложившаяся в отечественной теории управления, привела к тому, что исследования контроля были сведены к вопросам общефилософского

характера или государственному управлению.

Авторы статьи в ходе теоретического анализа пришли к выводу, что в зарубежных теориях административного управления представлены разнообразные подходы к организации контроля, позволяющие дополнить отдельными элементами концепцию гражданского контроля в части характеристик, требований к механизмам, видов управляющих воздействий.

### **Annotation**

In the article the authors consider the possibility of applying the methodological development of the classical school of administrative management for the conceptualization of civil control. There is a specific feature of the management process that invests in the resulting part of decisions, on the one hand, the opposing views of the subjects of social control, and on the other - the need to take into account factors that are latent in nature. In sociology of management, the task of social control is reduced to identifying social deviations, the causes of their appearance, and proposing measures to eliminate them. On the one hand, social control is viewed as a check on the implementation of managerial decisions, on the other hand, it is a combination of economic, political and socio-cultural (ideological) methods and processes that can ensure social order. In the management theory, social standards and norms, ideological guidelines are important for the implementation of social control, which is of great importance for the organization of civil control.

Relying on the classical management concepts of A. Fayol, P. Drucker, L. Urvik, and others, the authors have revealed the features of control in management that are important for the development of the concept of civilian control. First of all, these are the conditions that the controlling bodies must meet, the requirements for control mechanisms, the correct use of control mechanisms. Especial interest for the conceptualization of civil control is connected with the theory of J. Thompson, who proposed an integrative idea, where control is represented as a

three-tier system: technical, administrative and institutional. The "fashion for socialism", which developed in the domestic management theory, led to the fact that research of control was reduced to questions of general philosophical character or to the government.

The authors of the article in the course of theoretical analysis came to the conclusion that in the foreign theories of administrative management various approaches to the organization of control are presented, which allow supplementing individual elements with the concept of civil control in terms of characteristics, requirements for mechanisms, types of control actions.

**Ключевые слова:** гражданский контроль, теория административного управления, социальный контроль, субъект управления, объект управления.

**Keywords:** civil control, theory of administrative management, social control, subject of management, object of management.

В современной социологической науке, теории социального управления объективно назрела потребность теоретического осмысления целей, задач и функций гражданского контроля. Во-первых, это обусловлено необходимостью разработки направлений перспективного взаимодействия общества и власти; во-вторых, это связано с необходимостью интеграции инновационных предложений в существующие структурно-функциональные модели государственного управления. Причиной тому является недостаточная эффективность осуществляемого в современной России государственного контроля, что проявляется в следующем: рост масштаба коррупции; принятие необдуманных управленческих решений, требующих в дальнейшем значительной корректировки; самовоспроизводство государственных структур, приводящее к разрастанию управленческого аппарата и т.д. Указанные проблемы всем хорошо известны. Высшими органами государственной власти предпринимаются значительные усилия по их нивелированию, однако главное внимание в этом процессе

сконцентрировано на совершенствовании государственного контроля (достаточно вспомнить административную реформу), потенциал гражданского контроля при этом игнорируется. Отчасти это обусловлено стремлением сохранить централизацию контролирующих функций в аппаратной среде, а отчасти, в опасении получить негативный отзыв с мест о качестве управляющей системы и, как следствие, вывода о необходимости глобальной реорганизации субъекта управления, т.е. власти.

В теории управления для осуществления социального контроля имеют значение социальные стандарты и нормативы, идейные ориентиры. Причём эффективность мер социального контроля зависит от активности граждан, гражданских институтов и общества в целом. Тем не менее, активность должна иметь практическую результативность, обеспечивающую ей осмысленную целесообразность и объективную обоснованность совершаемых гражданских поведенческих актов. Именно поэтому, теория на практике сталкивается с неразрешимыми методологическими барьерами, выводящими мыслительную деятельность за рамки практикоориентированной стратегии. В то же самое время в теории управления, рассматривающей социальный контроль как функцию и как процесс, следует искать основы гражданского контроля.

Тривиальность терминологического дискурса состоит в том, что контроль в любых формах, видах, способах выполняют люди, соответственно, любой контроль изначально – социальный. Среди многочисленных управленческих теорий наиболее продуктивной для концептуализации гражданского контроля представляется теория административного управления, которая получила своё воплощение в работах А. Файоля, П. Друкера, М. Фолетт и др.

А. Файоль выделил контроль как важнейшую функцию управления, которую связал с необходимостью оценки реализации управленческих решений. Власть сама по себе немыслима без ответственности. Также

контроль выступает источником дополнительных решений, направленных на достижение целей организации. В организации виды контролирующих воздействий представлены с различных точек зрения: 1) административной, т.е. имеется программа, которая корректируется во времени; 2) коммерческой, показывающей, что снабжение налажено, а оценка материалов точно производится по количеству, качеству и стоимости; 3) технической, контролирующей ход трудовых операций; 4) финансовой, контролирующей использование ресурсов по назначению; 5) страховой, отмечающей, что люди и имущество надёжно защищены; 6) учётной, контролирующей полноту и точность ведение документации. Однако А. Файоль указывал на необходимость своевременности контроля, так как в противном случае он бесполезен, ибо практические рекомендации отправляются под сукно. Предостерегал он от опасности присвоения субъектами контроля распорядительной и исполнительной функций, поскольку такой контроль обладает «полной возможностью вредить в самых неограниченных размерах» [1]. Во избежание захвата несвойственных контролю функций необходимо было строгое разграничение компетенций. Важными требованиями к контролю являются беспристрастность, «нравственная прямота» и полная независимость контролёра от контролируемых органов. Требования, которым должен удовлетворять контролирующий орган – это сознание долга, компетентность, независимость от контролируемого, такт и способность суждения. Несмотря на то обстоятельство, что А. Файоль рассматривал контроль в организации, большинство положений его административной теории актуальны для создания теории гражданского контроля.

П. Друкер отмечал, что в английском языке слово «controls» (механизмы контроля) и «control» (контроль) имеют разное значение. Если первый термин означает оценку и информацию, или средство, то второй – направление на нужный курс, или конечный результат. Механизмы имеют

дело с фактами, т.е. событиями прошлого. Они носят аналитический характер и имеют отношение к тому, что было и есть. Контроль связан с ожиданиями, т.е. с будущим. Он носит нормативный характер и рассматривает то, что должно быть [2, с. 435]. Отсюда исходит разница в интерпретации контроля: в одном случае это – средство, в другом – результат, т.е. как и что контролируется. На самом деле двойственность в трактовке порождает вариативность в применении контроля в управлении, способствуя развитию техники манипулирования, что можно наблюдать в практике отечественного государственного и муниципального управления. Правильное использование механизмов контроля выражается, во-первых, в том, что информация, получаемая в ходе применения механизмов контроля, может стать основной для последующих шагов только в случае её правильной интерпретации; во-вторых, проблема исходит из развития конкретного события, которое невозможно предсказать в условиях социальной ситуации. Особое внимание он уделял механизмам социального контроля и отмечал их главные характеристики.

Во-первых, любые физические явления, которые происходят в организации, оцениваются, исходя из потребностей конкретной организации, в большинстве своём субъективно. В любом случае в условиях социальных институтов механизмы контроля направлены на формирование целей и ценностей. Поэтому они не могут претендовать ни на объективность, ни на нейтральность. Они формируют видение, которое изменяет и оцениваемое событие, и наблюдателя. Не важен вопрос: «Каким образом мы осуществляем контроль?», важно знать другое: «Что мы оцениваем в своей системе контроля?» [2, с. 436-437]. В настоящее время при попытках организации различных форм общественного контроля на государственном уровне чаще всего возникает проблема при ответе на второй вопрос. Отсутствие чёткого представления о результате порождает различные формы манипулирования в системе управления. Одна из задач гражданского

контроля должна заключаться в определении социальных стандартов и сравнении параметров развития системы.

Во-вторых, на примере бизнес-деятельности П. Друкер доказывал, что основной целью применения механизмов контроля является результат. В случае верной предпринимательской идеи никто не обратит внимание на эффективность деятельности организации, если она обеспечивает искомый результат.

В-третьих, главной проблемой в сфере управления организацией при принятии управленческих решений является поиск равновесия между тем, что возможно оценить и что невозможно. При этом меры, предпринятые в том или ином направлении, должны быть обоснованными. Отсутствие обоснованности предпосылок, явившихся основой для утверждения о не поддающихся оценке результатах, может привести к неправильным выводам [2, с. 439].

Особый интерес для построения теории гражданского контроля представляют требования, которые П. Друкер предъявил к механизмам контроля: экономность, целеориентированность, адекватность, точность, своевременность, простота и функциональность. Следует отметить, что меньше всего внимания при разработке механизмов контроля уделяется адекватности. Для образного представления вреда от несвоевременного контроля П. Друкер приводит действия ребёнка, вырывающего только взошедшую редиску с целью определить, есть ли корнеплод [2, с. 444]. В некоторых сферах (например, наука и образование) результаты деятельности проявляются через определённое время, когда должно произойти объединение направлений деятельности для получения желаемого результата. К сожалению, в ходе проводимых в российском обществе реформ «эффект редиски» наблюдается с завидным постоянством. Сложные механизмы контроля не будут работать эффективно, так как чрезмерное



сосредоточение внимания на методологии и методике может, в конце концов, увести от того, что необходимо подвергнуть контролю. В России можно наблюдать неэффективную практику контроля результатов на примере деятельности ОАО «Оборонсервис». Целью контроля должно быть действие, а не информация. Похожие требования к контролю выдвигают Г. Шредер в работе «Руководить сообразно ситуации» [3] и Г. Эмерсон в работе «Двенадцать принципов производительности» [4], с той разницей, что ответственность подлежит делегированию, а дисциплина внешняя, как система правил и санкций и дисциплина внутренняя, как способ мотивации и регулятор внутреннего поведения порождают высшую дисциплину, созданную чувством ответственности.

С точки зрения разработки теории гражданского контроля представляет интерес идея Л. Урвика, который осуществил перенос методов администрирования организации на государственных служащих и при этом отметил, что техника администрирования должна базироваться на правилах, а не на мнениях [5]. Игнорирование правил вполне реалистично и практически исчезает при реализации комплексного контроля, осуществляемого, в том числе, и за процессом принятия управленческих решений, их реализации, корректировки и оценки эффективности управляющих органов. Однако, по мнению авторов статьи, в этом случае средством скрытого саботажа со стороны субъектов управления является перевод конструктивных идей в сферу только технических разработок (например, технические аспекты организации электронного правительства).

Для построения концепции гражданского контроля наибольший интерес представляет теория Дж. Томпсона, предложившего интегративный анализ трёхуровневого контроля. По его мнению, в организации работы можно выделить три вида или уровня контроля: технический, административный и институциональный. Технический предназначался для эффективного контроля за выполнением базовых производственных

операций; административный предполагал связь между производственной деятельностью и потребителями продукции; институциональный контроль призван был обеспечить поддержку организации извне со стороны политической системы. Т.е. контроль включает в себя внутреннюю систему, основывающуюся на потребностях производства и внешнюю, действующую под влиянием внешних переменных. Отсюда следует, что система административного управления может маневрировать между требованиями стабильности, обеспечивающей непрерывный процесс производства и внешней социально-экономической средой, которая «сглаживает дисбалансирующее влияние внешних источников и оказывает дополнительно влияние на производственный процесс, модифицируя его» [6]. В результате доминантой следует признать математическую алгоритмизированность процесса управления, без учёта идейно-нравственных параметров социальной системы.

Изучение управленческой теории в России сопряжено с рядом трудностей. После острых дискуссий, разгоревшихся в 1917 г. по поводу принятия закона о рабочем контроле, встал вопрос о том, каким он должен быть: государственным или рабочим [7]. В результате возобладала точка зрения государственников, и приоритет был отдан государственному контролю. Среди авторов, внёсших вклад в теорию управления производством, в целях разработки концепции гражданского контроля представляют интерес работы А.К. Гастева и П.М. Керженцева. В отличие от А.К. Гастева, П.М. Керженцев в рамках научной организации труда (НОТ) видел три взаимосвязанных научных направления: личный фактор производства, т.е. человек с максимальной эффективностью его работы; изучение факторов производства (среды предприятия, орудий труда и др.); изучение организационных методов [8, с. 16]. А.К. Гастев в большей степени уделял внимание рационализации труда на предприятии [9]. Однако исследования приверженцев НОТ были подвержены сложившейся «моде на

социализм», предполагавшей рассмотрение контроля как исследование параметров производства. К тому же изучение особенностей управленческой практики было прервано в середине 30-х годов. Исследования в этой области были сведены к вопросам общеправового характера или государственному управлению. В свою очередь, проблемы государственного управления рассматривались в основном юристами в таких областях науки как теория государства и права, государственное и административное право. Даже расширение неюридической практики в современной России не позволило вырваться из рамок методов и категорий юридической науки [10], что негативно сказалось на разработке теории социального контроля в целом и гражданского, в частности.

В ходе осуществления теоретического анализа сложившейся управленческой практики в России обнаруживается отсутствие чёткого представления о целях, функциях социального контроля, что не могло не отразиться на интерпретации и формировании гражданского контроля. Наблюдается отсутствие компетентности в области механизмов, форм, методов и способов организации деятельности контролирующих органов как у граждан, так и у чиновников во властных структурах. Конкретизация дефиниции «гражданский контроль» не только должна наполняться социальным содержанием, но и способствовать гармоничному сочетанию интересов субъекта и объекта управления; адекватно фиксировать ценностные приоритеты; оптимизировать распределение полномочий с акцентом на экономическую и социальную эффективность.

### **Список литературы**

1. Файоль А. Общее и промышленное управление. Перевод на русский язык: Б. В. Бабина-Кореня. – М.: 1923. [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783> (дата обращения: 16.10.2017).

2. Друкер П.Ф., Макьярелло Д.А. Менеджмент.: Пер с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2010. – 704 с.
3. Шредер Г.А. Руководить сообразно ситуации.: Пер. с нем. М.: АО «Интерэксперт». – М., 1994. – 160 с.
4. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности [Электронный ресурс]. URL: <http://biznes-kniga.com/garrington-emerson-dvenadcat-principov-proizvoditelnosti> (дата обращения: 06.11.2017).
5. Urwick L. F. The Elements of Administration. – New York City, Harper & Brothers, 1943. – 132 p.
6. Thompson J.D. Organization in Action: Social Science Bases of Administrative Theory. – New York: McGraw-Hill, 1967. – 192 p.
7. Киселёв А.Ф. Профсоюзы и Советское государство (Дискуссии 1917–1920 гг.). – М.: Прометей, 1991. – 244 с.
8. Керженцев П. М. Борьба за время. – М.: «Экономика», 1965. – 111 с.
9. Гастев А.К. Как надо работать. Практическое введение в науку организации труда. Изд. 2-ое. – М.: «Экономика», 1972. – 478 с.
10. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 1997. – 448 с.